اهم چالش‌های صنعت پروتئین ایران در سال ۱۴۰۴ و ارائه راهکارهای پیشنهادی



میثم فخاریان
پژوهشگر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

صنعت پروتئین ایران (گوشت قرمز، سفید و فرآورده‌های آن) امروز هم‌زمان با چند فشار ساختاری روبه‌روست. از یک‌سو، کاهش منابع آب و سطح زیرکشت نهاده‌های دامی موجب شده سهم تولید داخلی خوراک دام به‌طور معناداری کاهش یابد؛ به‌گونه‌ای که در سال‌های اخیر، بیش از ۸۰ درصد خوراک دام (ذرت و کنجاله سویا) از محل واردات تأمین شده است. از سوی دیگر، تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی و تجاری (جنگ روسیه-اوکراین، محدودیت‌های مسیر دریای سیاه و سرخ، تنش تجاری آمریکا-چین) ریسک و هزینه تأمین این نهاده‌ها را برای ایران افزایش داده و دوره‌های اختلال در دسترسی و جهش قیمتی را رقم زده است. در سطح سیاست‌گذاری، تخصیص ارز ترجیحی به نهاده‌های دامی و کالاهای اساسی نتوانسته به هدف کنترل قیمت مصرف‌کننده برسد؛ به‌گونه‌ای که علیرغم هزینه بالای ارزی، گروه گوشت قرمز و سفید طی سال‌های اخیر جزو پرتورم‌ترین اقلام سبد مصرفی خانوار بوده و نوسانات شدید قیمتی تکرار شده است. هم‌زمان، ممنوعیت‌ها و تغییرات مکرر سیاست صادرات دام زنده به افزایش قاچاق، هدررفت ارز ترجیحی نهاده‌ها و بی‌ثباتی تصمیم‌گیری تولیدکنندگان منجر شده است. تمرکز واردات نهاده در دست تعداد محدودی شرکت بزرگ و اتصال آن‌ها به زنجیره‌های تولید نیز، عملاً دسترسی واحدهای کوچک و متوسط به خوراک با قیمت و شرایط عادلانه را محدود کرده است. مجموع این عوامل، در سمت مصرف، به کاهش دسترسی دهک‌های پایین و متوسط به پروتئین حیوانی و در سمت تولید، به افزایش ریسک و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در زنجیره پروتئین منجر شده و می‌تواند در میان‌مدت امنیت غذایی کشور را تهدید کند. این دیدگاه، با اتکا به داده‌ها و گزارش‌های رسمی، این چالش‌ها را در چهار محور اصلی وابستگی وارداتی، ریسک‌های ژئوپلیتیک، ناکارآمدی حمایت ارزی و تمرکز بازار نهاده‌ها تبیین کرده و در ادامه، پیشنهادهای اجرایی برای کاهش وابستگی، مدیریت ریسک تأمین، اصلاح یارانه‌ها و تقویت رقابت در بازار نهاده‌های دامی ارائه می‌کند.

۱. چالش‌ها

- براساس گزارش فائو (۲۰۲۵) افزایش تنش‌های تجاری و افزایش عرضه ناشی از برداشت فصلی محصول در نیمکره جنوبی منجر به تضعیف تقاضای جهانی برای مبادله و واردات نهاده‌های دامی به کشورها و کاهش قیمت نهاده‌ها شده است.
- کاهش تولید خوراک دام و طیور (نهاده‌های دامی) در داخل کشور به واسطه کاهش منابع آبی (۱) و کاهش سطح زیرکشت نهاده‌های دامی (۲).

- وابستگی بیش از ۸۰ درصدی نیاز خوراک دام کشور به واردات نهاده‌های دام به‌ویژه کنجاله سویا و ذرت دامی بالاخص در سال‌های اخیر به دلیل خشکسالی.
- افزایش تنش‌های ژئوپلیتیکی مانند جنگ روسیه و اوکراین (بحران دریای سیاه) و جنگ یمن (بحران دریای سرخ) (۳) و تنش‌های تجاری مانند تعرفه‌های آمریکا علیه چین منجر به کاهش تمایل برای مبادله محصولات گندم و ذرت (رکود) شده است. این موضوع به‌طور مستقیم بر امنیت غذایی جهانی اثر گذاشته و **باعث افزایش ریسک واردات برای کشورهایی مثل ایران** شده است (۴).
- با وجود تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌های دامی و محصولات اساسی (۵)، آمارهای رسمی مرکز آمار ایران در مهرماه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که گروه گوشت قرمز، گوشت سفید و فرآورده‌های آن همچنان با افزایش قیمت مواجه بوده است؛ به‌طوری‌که نرخ تورم ماهانه این گروه ۶.۹ درصد و نرخ تورم سالانه آن ۲۲.۸ درصد نسبت به ماه مشابه سال قبل گزارش شده است. این امر بیانگر آن است که **سیاست ارز ترجیحی نتوانسته مانع رشد قیمت‌ها شود** و ناکارآمدی آن در کنترل هزینه‌های تولید و مصرف آشکار است.
- ممنوعیت‌ها و نوسانات مقررات صادراتی و بالتبع آن افزایش قاچاق دام زنده و هدررفت منابع ارز ترجیحی برای نهاده‌های دامی: طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴) با عنوان دلالت‌های سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز بر قاچاق دام سبک زنده؛ از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ سیاست‌های دولت در حوزه گوشت قرمز و دام زنده عمدتاً با هدف تنظیم بازار داخلی و کنترل قیمت‌ها، به‌صورت متناوب میان ممنوعیت و آزادسازی صادرات تغییر کرده است. در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰ صادرات دام سبک و سنگین ممنوع شد و دولت با واردات گوشت از کشورهای دیگر قیمت‌ها را مدیریت کرد. سپس در فاصله ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ صادرات آزاد و عوارض آن حذف شد که موجب رشد چشمگیر صادرات گردید، اما در ادامه با افزایش تورم و فشار بر بازار داخلی، ممنوعیت‌های مقطعی دوباره اعمال شد. از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ با جهش نرخ ارز و افزایش قیمت گوشت قرمز، صادرات دام مجدداً ممنوع شد و دولت با تخصیص ارز ترجیحی و واردات گوشت منجمد بازار را کنترل کرد. در نهایت، طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ چند مرتبه صادرات دام به‌طور محدود و مشروط آزاد شد. در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، گزارش‌های بازرگانی و مقررات گمرکی نشان می‌دهد صادرات دام زنده همچنان با محدودیت‌های شدید مواجه بوده است. در برخی مقاطع، صادرات مشروط به اخذ مجوزهای خاص یا پرداخت عوارض مطرح شده است، اما این تصمیم‌ها اغلب کوتاه‌مدت بوده و **در عمل بیشتر این دوره با ممنوعیت صادرات همراه بوده است**. اما نکته قابل توجه آن است که با نگاهی به داده‌های بین‌المللی به نظر می‌رسد همزمان با ممنوعیت صادرات رسمی دام، خروج دام سبک به صورت غیررسمی از کشور صورت گرفته است؛ زیرا کشورهای طرف تجاری ایران در این سال‌ها واردات دام از ایران را ثبت کرده‌اند. بنابراین صادرات دام به صورت غیررسمی به معنی خروج ارز ترجیحی اختصاص داده شده به این نهاده‌ها و در نتیجه هدررفت منابع ارزی در این زمینه است. **یعنی زمانی که سیاستگذار صادرات دام را آزاد می‌کند، می‌تواند از طریق عوارض صادراتی معادل ارز ترجیحی پرداختی را از صادرکننده دریافت کند، اما وقتی صادرات دام ممنوع است، به خیال آنکه دام صادر نمی‌شود، منافع ناشی از تخصیص ارز ترجیحی به صادرکننده یا مصرف‌کننده خارجی می‌رسد.**
- برخورداری برخی بازیگران بزرگ از امتیازات ویژه در تأمین نهاده‌های دامی: بر اساس گزارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی با عنوان «کارنامه تخصیص ارز ۲۸٫۵۰۰» (۱۴۰۴)، و گزارش رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بررسی راهکارهای تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولید در بخش کشاورزی» (۱۴۰۱)، تمرکز تأمین نهاده‌های دامی در دست تعداد محدودی از شرکت‌های بزرگ و وابسته به زنجیره‌های تولید، موجب شکل‌گیری انحصار و حذف تدریجی واحدهای کوچک از شبکه رسمی توزیع شده است (۶)

۲. راهکارهای پیشنهادی

- ایجاد ستاد پایش بازار جهانی نهاده‌ها زیرمجموعه معاونت توسعه بازرگانی وزارت صنعت، معدن و تجارت با مأموریت روزانه رصد قیمت‌ها، تنش‌های ژئوپلیتیک و پنجره‌های زمانی مناسب خرید و تدوین و ابلاغ تقویم واردات نهاده‌های دامی (ذرت، سویا، جو) بر اساس فصل برداشت در نیمکره جنوبی و شمالی، تا واردات در دوره‌های اوج عرضه و حداقل قیمت انجام شود و از خرید در پیک قیمتی اجتناب شود.
- تخصیص مشوق‌های هدفمند (یارانه کود، نهاده، تسهیلات ارزان) فقط به کشت نهاده‌های دامی کم‌آب‌بر (مانند سورگوم، ارزن، علوفه‌های مقاوم به خشکی) در استان‌های دارای مزیت.

- ایجاد نقشه ملی کشت نهاده‌های دامی و ممنوعیت یا محدودیت اعطای تسهیلات به کشت محصولات بسیار پرآب‌بر فاقد مزیت در مناطق بحرانی.
- تدوین برنامه کاهش وابستگی ۸۰ درصدی به ۶۰ درصدی ظرف پنج سال با تمرکز بر افزایش تولید داخلی نهاده‌های جایگزین سویا و ذرت (مانند کلزا، کانولا، حبوبات علوفه‌ای و سورگوم) و توسعه صنعت بازیافت ضایعات کشاورزی و غذایی به خوراک دام (کیک‌های روغنی، تفاله‌ها و...)، با استانداردسازی بهداشتی توسط سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی.
- تنوع‌بخشی به مبادی واردات نهاده‌ها (خروج از وابستگی به مسیرهای پرریسک مثل دریای سیاه و دریای سرخ) و توسعه قراردادهای تأمین از کشورهای آمریکای جنوبی، آسیای میانه و اروپای شرقی.
- خروج تدریجی و برنامه‌ریزی‌شده از ارز ترجیحی نهاده‌های دامی و حرکت به سمت یارانه مستقیم به مصرف‌کننده نهایی یا خانوار هدف (از طریق یارانه اعتباری، کالابرگ الکترونیکی گوشت و مرغ، یا شارژ دوره‌ای کارت خرید).
- شفاف‌سازی کامل زنجیره واردات تا مصرف از طریق سامانه‌های هوشمند تجارت و انبارها (سامانه جامع تجارت و رهگیری محموله‌ها) تا اطمینان حاصل شود یارانه پنهان واردات نهاده، به‌جای دلالان، به بخش تولید و مصرف‌کننده نهایی می‌رسد.
- جایگزینی ممنوعیت کامل صادرات با صادرات مشروط همراه با عوارض صادراتی شناور؛ به‌طوری که هر زمان دولت ارز ترجیحی به نهاده‌ها اختصاص می‌دهد، عوارض صادراتی به‌صورت خودکار به سطحی برسد که یارانه پرداختی جبران شود.
- ایجاد سامانه ثبت و رهگیری دام زنده (برچسب الکترونیک/گوشی) و اتصال به گمرک و سامانه جامع تجارت برای کاهش خروج غیررسمی و قاچاق دام.
- تخصیص حداقل درصد مشخصی از واردات نهاده‌ها برای عرضه در بورس کالا و شبکه‌های توزیع تعاونی (مانند تعاونی‌های دامداران و مرغداران) تا واحدهای کوچک بتوانند به قیمت شفاف و غیررانتی دسترسی داشته باشند.

پانویس

- (۱) در سال آبی ۱۴۰۳-۱۴۰۴، میانگین بارندگی کشور ۳۹.۴ درصد کمتر از میانگین بلندمدت ثبت شده است؛ در استان‌هایی مانند سیستان‌وبلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان، کاهش بارش بیش از ۵۰ درصد گزارش شده و سطح آب‌های زیرزمینی نیز کاهش یافته است. (منبع: وزارت نیرو (۱۴۰۴). شرکت مدیریت منابع آب ایران. گزارش هفتگی وضعیت بارش و سدها-سال آبی ۱۴۰۴-۱۴۰۳).
- (۲) بر اساس آخرین آمار وزارت کشاورزی در سال زراعی ۱۴۰۱-۱۴۰۲، سطح زیرکشت ذرت در کشور حدود ۱۳۹ هزار هکتار گزارش شده که نسبت به نیاز داخلی ناکافی است (منبع: وزارت جهاد کشاورزی (۱۴۰۴). معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی. مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات. آمارنامه کشاورزی. جلد اول: محصولات زراعی ۱۴۰۱-۱۴۰۲).
- (۳) بحران‌های دریای سیاه و دریای سرخ دو رخداد مهم ژئوپلیتیکی هستند که امنیت تجارت جهانی غلات و انرژی را مختل کرده‌اند. بحران دریای سیاه عمدتاً ناشی از جنگ روسیه و اوکراین و حوادث زیست‌محیطی است، در حالی که بحران دریای سرخ به دلیل حملات حوثی‌های یمن به کشتی‌های تجاری و درگیری‌های منطقه‌ای شکل گرفته است.
- (۴) بر اساس آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران و گزارش تهیه و تنظیم شده توسط اتحادیه واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور ایران (۱۴۰۴)، مقایسه واردات کل نهاده‌های دامی (ذرت، جو، کنجاله سویا و دانه سویا) در ۳ ماهه نخست ۱۴۰۴ نسبت به مدت مشابه سال قبل نشان می‌دهد مجموع واردات کل نهاده‌های دامی (ذرت، جو، کنجاله سویا و دانه سویا) از لحاظ ارزش (میلیون دلار) ۲۰ درصد کاهش و از لحاظ میزان (هزارتن) ۶ درصد کاهش داشته است (منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران و گزارش تهیه و تنظیم شده توسط اتحادیه واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور ایران (۱۴۰۴). میزان واردات نهاده‌های دام و طیور در سه ماهه ۱۴۰۴ و مقایسه با مدت مشابه سال قبل).
- (۵) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌تازگی جزئیات تخصیص ارز ترجیحی را منتشر کرده است. بر اساس این گزارش، از ابتدای سال جاری تا پایان مهرماه ۱۴۰۴ در مجموع ۷ میلیارد و ۴۷۱ میلیون دلار ارز ترجیحی تخصیص یافته است. از این میزان، ۷۷.۲ درصد معادل ۵ میلیارد و ۷۷۴ میلیون دلار به شرکت‌های تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی برای واردات نهاده‌های دامی و محصولات مرتبط اختصاص یافته و ۲۲.۴ درصد معادل ۱ میلیارد و ۴۷۱ میلیون دلار به شرکت‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واردات دارو و تجهیزات پزشکی تخصیص داده شده است. این تمرکز در تخصیص منابع نشان می‌دهد که بخش عمده ارز ترجیحی صرف واردات نهاده‌های کشاورزی و دامی شده، در حالی که اثر آن بر کنترل قیمت کالاهای اساسی همچنان محدود و ناکارآمد بوده است (منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی مشهد (۱۴۰۴، آبان). جزئیات تخصیص ارز ترجیحی توسط بانک مرکزی).
- (۶) از ابتدای سال تا پایان مهر ۱۴۰۴، در مجموع ۵.۷میلیارد دلار ارز ترجیحی به وزارت جهاد کشاورزی و ۱.۷میلیارد دلار به وزارت بهداشت تخصیص یافته است. در این بازه زمانی، ۱۰۹۳ شرکت ارز ترجیحی دریافت کرده‌اند که ۱.۴میلیارد دلار از این مبلغ تنها به یک مجموعه اختصاص یافته است. نکته قابل‌توجه این است که هم‌زمان با تخصیص ارز به ذرت و کنجاله سویا، به‌عنوان خوراک «دام و طیور»، به واردات مستقیم «گوشت قرمز»، «گوشت مرغ» و «تخم‌مرغ» نیز ارز ترجیحی تخصیص داده شده است. با این حال، نرخ تورم نقطه‌ای گوشت قرمز ۴۱ درصد و گوشت مرغ ۵۶ درصد اعلام شده است. این کارنامه تخصیص ارز آن هم در شرایطی که طبق گفته کارشناسان، تنها ۳۰ درصد از یارانه ارز حمایتی به خانواده‌های هدف اصابت کرده است، نشان می‌دهد: بخشی از منابع ارزی به صورت رانت به دریافت‌کنندگان ارز ترجیحی اهدا شده است.

منابع

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (n.d.). GIEWS food price data.
- دفتر کشاورزی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی (۱۴۰۳). گزارش تحلیلی بر آخرین وضعیت واردات نهاده‌های دامی کشور.
- مرکز آمار ایران (۱۴۰۴). گزارش شاخص قیمت مصرف‌کننده-مهرماه ۱۴۰۴